

**Osservatorio legislativo interregionale**  
**Torino 11-12 giugno 2009**

**Progetti di legge statali e regionali**

*Legge di contabilità e finanza pubblica*

Disegno di legge (1397-A del Senato, Azzollini ed altri), approvato dalla commissione Bilancio del Senato il 27 maggio 2009<sup>1</sup>.

A cura di Giovanni Fantozzi

---

<sup>1</sup> Il pdl è stato approvato dall'Aula del Senato il 24 giugno 2009, con il voto favorevole del Pdl, Lega, Pd ed Udc e con l'astensione dell'IdV. Date le modifiche introdotte al testo nelle varie fasi di discussione non si fa riferimento alla numerazione degli articoli.

### *Legge di contabilità e finanza pubblica*

Disegno di legge (1397-A del Senato, Azzollini ed altri), approvato dalla commissione Bilancio del Senato il 27 maggio 2009<sup>2</sup>.

Questo ddl giunge al rush finale dopo un lungo lavoro preparatorio iniziato nella scorsa legislatura ed ha conosciuto una veloce accelerazione in seguito all'approvazione della legge 42/2009 sul federalismo fiscale. Una volta approvata in via definitiva, questa legge, manderà in soffitta la legge 468/1978 ed introdurrà una profonda riforma della finanza pubblica, con ripercussioni non solo nella formazione del bilancio dello stato ma di tutti gli enti pubblici, a cominciare da quello delle Regioni, aprendo un lungo e prevedibilmente complesso lavoro di armonizzazione delle procedure contabili.

Che una profonda riforma dell'intera materia si rendesse ormai non più procrastinabile è stato evidenziato dalla sessione di bilancio dello scorso anno, quando tutta la manovra è stata veicolata attraverso un decreto legge, presentato a giugno e convertito in legge nel giro di poco più di un mese con un voto di fiducia. Inoltre, la manovra era definita solo dal punto di vista finanziario, ma rimandava per la sua attuazione concreta a scelte successive affidata in larga misura all'esecutivo.

Questa alterazione nell'equilibrio dei poteri tra governo e Parlamento aveva già cominciato a prodursi a partire dall'ultimo decennio. Innanzi tutto, si era affermata la tendenza ad approvare per decreto legge parti importanti della manovra di finanza pubblica. A partire dal 2003, ogni anno veniva emanato, il 30 settembre o nei primissimi giorni di ottobre, un decreto legge che conteneva la parte di politica tributaria della manovra, lasciando alla legge Finanziaria, sempre molto corposa, le norme in materia di politica di spesa. La sessione di bilancio, poi, si concludeva negli ultimi giorni di dicembre con l'approvazione con voto di fiducia di un maxi-emendamento presentato dal governo. Ciò è avvenuto per tutte le cinque leggi Finanziarie votate negli anni 2003-2007. Questa prassi rompeva con il passato: infatti in tutto il periodo 1995-2002 il ricorso al voto di fiducia si era verificato solo nel novembre 1997 sul collegato alla manovra. Era insomma evidente che le procedure che avevano governato la sessione di bilancio per tutti gli anni Ottanta e Novanta, e che vedevano un ruolo forte del Parlamento accanto a quello del governo, erano ormai rispettate solo formalmente. Da questa situazione ormai non più sostenibile ha preso avvio il presente ddl di riforma che ridisegna completamente l'intera materia.

Gli obiettivi perseguiti dal ddl sono i seguenti:

- i) l'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria europea – con il conseguente impegno al rispetto degli obiettivi di bilancio definiti con il Trattato di Maastricht e rivisti annualmente con l'aggiornamento del programma di stabilità e crescita – e la riforma federale della Repubblica, legge n. 43, pongono l'esigenza di coordinamento tra i vari soggetti che fanno parte delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, tra i diversi

---

<sup>2</sup> Il pdl è stato approvato dall'Aula del Senato il 24 giugno 2009, con il voto favorevole del Pdl, Lega, Pd ed Udc e con l'astensione dell'IdV. Date le modifiche introdotte al testo nelle varie fasi di discussione non si fa riferimento alla numerazione degli articoli.

livelli di governo, titolari di una potestà di spesa sempre più ampia e, in prospettiva, sempre più coinvolti nella gestione diretta delle risorse pubbliche;

- ii) la necessità di contenere il disavanzo pubblico senza ulteriori aumenti della pressione fiscale richiede l'attenta pianificazione e il controllo della spesa. In questa direzione, alcuni interventi sono già stati adottati, in particolare, nel corso dell'ultimo biennio (riclassificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, finanziaria e programmazione triennale, flessibilità nella formazione e nella gestione del bilancio), ma non sempre queste misure hanno carattere strutturale.

Necessitano quindi di essere confermate, oltretutto coordinate e rafforzate in un contesto più ampio di revisione della legge di contabilità;

- iii) la scarsità delle risorse pubbliche richiede che esse siano utilizzate in maniera efficiente. È cresciuta negli ultimi anni l'attenzione ai risultati dell'azione pubblica insieme a quella per le modalità con cui le risorse pubbliche sono impiegate. Un adeguato sistema di indicatori che consenta di monitorare e valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi che le politiche pubbliche si pongono è uno degli strumenti che, a questo scopo, la presente riforma propone; la previsione di una sistematica attività di analisi e valutazione della spesa – spending review – è il modo in cui perseguire un miglioramento dei livelli di efficienza e di efficacia della spesa pubblica.

Di seguito si riassumono i principali contenuti di merito del ddl.

#### *Ciclo della programmazione*

Un aspetto qualificante del ddl riguarda la revisione del ciclo e degli strumenti della programmazione. Il nuovo ciclo della programmazione inizierà a marzo con la Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica che aggiorna le previsioni (macroeconomiche e di finanza pubblica) per l'anno in corso alla luce dei consuntivi e della manovra approvata nell'anno precedente. Entro il 20 luglio sono predisposte e inviate alle amministrazioni locali le linee guida della Decisione quadro di finanza pubblica (DQFP – che sostituisce il DPEF).

In questa fase, si condividono gli obiettivi per il triennio di programmazione con i livelli di governo decentrati e si definisce la misura del contributo delle amministrazioni locali al conseguimento degli stessi obiettivi.

La DQFP, con un'articolazione dettagliata delle proiezioni tendenziali e programmatiche di finanza pubblica per i diversi livelli di governo e dello Stato, viene quindi presentata al Parlamento entro il 20 settembre.

Entro il 15 ottobre, sulla base delle proiezioni tendenziali e degli obiettivi indicati nella DQFP, il Ministero dell'economia e delle finanze presenta il disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato, anch'esso articolato sul triennio di riferimento, nonché il disegno di legge finanziaria che provvede a ricondurre le previsioni agli obiettivi per l'intero triennio di programmazione.

Con particolare riferimento alla struttura della legge finanziaria, si prevede poi che le tabelle allegate siano ridotte da sette a quattro. Nella sostanza, in considerazione della nuova struttura del bilancio per missioni e programmi, e tenuto conto della maggiore flessibilità attribuita al

bilancio (rimodulazione anche delle spese predeterminate per legge), la proposta è diretta a sostituire le attuali tabelle D, E ed F con una sola tabella strutturata per missioni e programmi che stabilisca gli importi delle autorizzazioni di spesa da rifinanziare, definanziare e rimodulare nel triennio di riferimento. Viene inoltre prevista l'eliminazione, dal contenuto proprio della legge finanziaria, degli interventi per lo sviluppo da inserire in appositi provvedimenti collegati alla legge finanziaria medesima, confermando così quanto già previsto dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il disegno di legge finanziaria è accompagnato in Parlamento da una Nota tecnico-illustrativa che, in sostituzione della Relazione previsionale e programmatica, illustra il raccordo tra i documenti di bilancio e il conto economico delle amministrazioni pubbliche ed espone i contenuti della manovra e gli effetti che essa esercita sui saldi e sui principali settori di intervento. Contiene inoltre le previsioni del conto economico delle pubbliche amministrazioni, del conto del settore statale e del settore pubblico, integrate con gli effetti della manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento.

#### *Armonizzazione contabile*

La condivisione degli obiettivi di finanza pubblica a tutti i livelli di governo e tra tutti i soggetti che compongono l'amministrazione pubblica richiede che i dati delle differenti amministrazioni siano rilevati e rappresentati con le stesse metodologie e criteri contabili. A questo scopo tutti i soggetti che fanno parte dell'aggregato delle pubbliche amministrazioni, come definito dalle regole di contabilità nazionale, devono condividere un programma di armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili e di bilancio e della relativa tempistica di presentazione e approvazione. L'armonizzazione dovrà inoltre assicurare la coerenza delle rilevazioni con i sistemi e gli schemi adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.

#### *Coordinamento*

Poiché nell'ultimo decennio, una quota sempre maggiore di risorse è passata sotto il controllo diretto dei livelli di governo decentrati e un ulteriore incremento sarà conseguenza dell'avvio del processo federalista iniziato con la legge 43, si ritiene essenziale che l'azione di governo sia coordinata con tutti i livelli di governo anche al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica fissati con i Documenti programmatici.

La possibilità di ottenere un efficace coordinamento della finanza pubblica, sia in fase di previsione sia di gestione, è infatti condizionata alla realizzazione della integrale armonizzazione degli schemi e dei criteri contabili adottati da tutte le amministrazioni pubbliche.

#### *Banca dati della PA*

Al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità

al federalismo fiscale, è previsto che le amministrazioni pubbliche si dotino di una banca dati unitaria, attraverso cui condividere dati concernenti i bilanci, le operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attività di monitoraggio dei conti pubblici.

#### *Potenziamento monitoraggio*

Considerando indispensabile la valutazione della coerenza dell'evoluzione della finanza pubblica con gli obiettivi fissati con i documenti programmatici, e previsto nel ddl che le amministrazioni pubbliche si dotino di un sistema di rilevazione informatizzato che assicuri la tempestività e la completezza dell'informazione. Allo scopo di potenziare il monitoraggio dei conti pubblici è altresì previsto che le amministrazioni pubbliche comunichino al Ministero dell'economia e delle finanze anche i dati relativi alle società partecipate, nonché il potenziamento dell'attività dei sindaci e dei revisori.

#### *Clausola automatica di salvaguardia*

Onde evitare che le nuove o maggiori spese stabilite con appositi provvedimenti eccedano le previsioni di spesa, è contemplata una clausola di salvaguardia automatica per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni. Viene disposto a tal fine che la clausola di salvaguardia indichi già in una fase iniziale le misure di riduzione di spese o di aumento di entrate che, in caso di scostamento rispetto alle previsioni, il Ministro dell'economia e delle finanze dovrà adottare.

#### *Bilancio triennale*

Anche il bilancio pluriennale dello Stato, in coerenza con la nuova natura della legge finanziaria, che provvede a ricondurre le previsioni agli obiettivi per l'intero triennio di programmazione della DQFP, dovrebbe essere presentato e approvato appostando le risorse in base ad una effettiva programmazione triennale. In coerenza con quanto già previsto dal citato decreto legge n. 112 del 2008, la proposta di bilancio dei Ministeri coprirà l'intero periodo di programmazione del bilancio pluriennale e non solo il primo esercizio, come avveniva in passato.

#### *Articolazione del Bilancio e della legge finanziaria*

Con l'obiettivo di rendere il bilancio uno strumento effettivo di allocazione e gestione delle risorse pubbliche, si propone di istituzionalizzarne l'articolazione secondo una struttura idonea a rappresentare le finalità con cui queste risorse sono allocate e spese, ossia attraverso missioni e programmi. In coerenza con la struttura del bilancio, anche la legge finanziaria dovrebbe seguire un'articolazione analoga. In questa direzione viene proposta l'articolazione del corpo normativo della legge finanziaria per missioni, e, come accennato, la sostituzione delle Tabelle D, E F con un'unica tabella anch'essa articolata per missioni e programmi.

Al fine di rendere coerenti con questo schema anche le modalità con cui il Parlamento è chiamato a decidere in merito all'allocazione in bilancio delle risorse disponibili, le nuove unità di voto saranno collocate a livello dei programmi.

#### *Tetti di spesa*

Tra i criteri di delega è inserita l'introduzione di un meccanismo di limitazione della spesa che operi come un tetto invalicabile, definito in coerenza con gli obiettivi stabiliti con la DQFP.

#### *Efficienza nell'utilizzo delle risorse. Flessibilità nella pianificazione.*

Si prevede la possibilità di effettuare, in fase di predisposizione del bilancio a legislazione vigente, rimodulazioni compensative delle risorse all'interno della stessa missione, con alcuni limiti che riguardano le spese inderogabili e la rimodulazione tra spese in conto capitale e spese correnti.

#### *Responsabile di programma*

Al fine di assicurare un adeguato grado di responsabilizzazione nella gestione delle risorse, ma anche di assicurare un idoneo grado di coordinamento nella gestione delle attività svolte nell'ambito di ciascuna "missione", si prevede la corrispondenza tra programma e centro di responsabilità.

#### *Superamento del capitolo come unità gestionale*

Tale misura è diretta al fine di aumentare ulteriormente i margini di flessibilità nella gestione del bilancio, facilitare il conseguimento degli obiettivi di contenimento e garantire maggiore autonomia gestionale, in cambio di maggiore responsabilità.

#### *Valutazione della performance*

Prerequisito per la responsabilizzazione e contrappeso alla flessibilità è ritenuta la valutazione dei risultati e dell'impiego delle risorse pubbliche.

A questo scopo si prevede:

- a) l'introduzione di un sistema di indicatori di performance basato su principi e metodologie comuni a tutte le amministrazioni pubbliche. In tal modo gli indicatori saranno tra loro confrontabili e verranno esposti, per il bilancio dello Stato, nelle note preliminari allegate agli stati di previsione della spesa. A consuntivo, sarà allegato al rendiconto, per ciascuna amministrazione, un rapporto che, in coerenza con le indicazioni contenute nella Nota preliminare illustrerà le risultanze della gestione con riferimento ai programmi, agli obiettivi e agli indicatori di efficienza e di efficacia utilizzati per la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi, motivando gli eventuali scostamenti dai suddetti obiettivi;

- b) la realizzazione di un programma di analisi e valutazione della spesa, inizialmente circoscritto alle amministrazioni centrali, ma in prospettiva applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche che si occupi in maniera sistematica di valutare l'efficienza dei processi e dell'organizzazione delle attività dello Stato nella produzione dei beni e dei servizi pubblici.

Entrambi gli strumenti, indicatori di performance e attività di analisi e valutazione della spesa, oltre a garantire una maggiore trasparenza dei risultati raggiunti con le politiche pubbliche, sono ritenuti utili alla valutazione della congruità delle risorse assegnate ai singoli programmi nella fase di predisposizione del bilancio, nonché a migliorare l'efficienza con cui le risorse pubbliche sono impiegate.